ROZDZIAŁ I

PLANOWANIE I PODEJMOWANIE DECYZJI W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

1.1. Planowanie w systemie zarządzania kryzysowego

Jeden z wybitnych badaczy zarządzania, R.W. Griffin, definiując to pojęcie, stwierdził, że zarządzanie obejmuje zestaw działań dotyczący planowania, decydowania, organizowania i przewodzenia (kierowanie i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny[5]. Z powyższego wynika, że planowanie jest jedną z podstawowych funkcji zarządzania w tym zarządzania kryzysowego również.

Słowo „planować" pochodzi od łac. *planta*, co oznacza „szkic, plan budynku". Zgodnie z *Małym słownikiem języka polskiego* planować oznacza „układać, snuć plany, projekty, zamierzać coś"[6]. W literaturze problemu istnieje wiele definicji planowania, jednak co jest istotne – o podobnej treści w aspekcie istoty planowania. Wspomniany R.W. Griffin definiuje planowanie jako „wytyczanie celów organizacji i określanie sposobu ich najlepszej realizacji". Z. Ściborek podkreśla, że planowanie „jest procesem ciągłym, stanowiącym odbicie zmian zachodzących w otoczeniu każdej organizacji i dostosowującym się do nich"[7]. Zauważa, że planowanie nie jest zdarzeniem jednostkowym o wyraźnym początku i końcu. Natomiast według C. Barrowa i P. Barrowa planowanie jest „procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach"[8]. T Majewski słusznie zauważa, że planowanie[9]:

– dotyczy celów oraz sposobów realizacji przyszłych działań,
– jest myślową operacją, która powinna poprzedzać i przygotowywać przyszłe działania,
– opiera się na analizie obecnych oraz prognozowanych informacjach o otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym organizacji,
– wymaga ustalania i porównaniu wariantów celów i wariantów sposobów działania i następnie podejmowania decyzji.

---

[5] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 38.
[6] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 562.
[7] Z. Ściborek, *Podejmowanie decyzji,* Agencja Wydawnicza ULMAK, Warszawa 2003, s. 56.
[8] C. Barrow, P. Barrow, *Business plan,* Wydawnictwo Businessman, Warszawa 1992, s. 12.
[9] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie w organizacji*, AON, Warszawa 2003, s. 8-9.

Celem planowania jest skoordynowanie działań komórek organizacyjnych danego podmiotu (organizacji, systemu itp.) poprzez określenie szczegółowych zadań, wskazanie ich miejsc, terminów, treści, formy oraz wykonawców, a także wyróżnienie zasadniczych przedsięwzięć, których wykonanie będzie przybliżało dany podmiot do osiągnięcia założonego wcześniej głównego celu podmiotu[10].

Planowanie jest procesem polegającym na ustalaniu kierunków działania podmiotu (organizacji, systemu itp.) w przyszłości, opartych na jego celach, uwarunkowaniach funkcjonujących w jego otoczeniu oraz przemyślanych ocenach. Proces panowania powinien odbywać się zgodnie z zawartymi w teorii zarządzania ogólnymi zasadami planowania, do których J. Koziński zalicza[11]:

– **zasadę chronologicznej kolejności planowania i działania,** zgodnie z którą wszystkie lub przynajmniej istotne działania podmiotu, systemu były poprzedzone planem, rozumianym jako decyzja o zamierzonych celach oraz sposobach ich osiągnięcia,

– **zasadę hierarchiczności planowania –** wymagającą, by z planów o szerokim przedziale rzeczowym (całościowych) i czasowym (długookresowych) były wyprowadzane plany o węższym przedziale rzeczowym (plany kompleksowe i odcinkowe) oraz czasowym (plany średnio- i krótkookresowe),

– **zasadę adekwatności planowania do aktualnych przewidywanych warunków –** oznaczającą, że proces planowania powinien opierać się na rzetelnej analizie otoczenia i zasobów organizacji oraz na racjonalnej, uzasadnionej, wiarygodnej prognozie tego, co może być w przyszłości,

– **zasadę współdziałania kompetentnych podmiotów,** zgodnie z którą w planowaniu niezbędne jest wykorzystywanie wiedzy oraz informacji wielu wewnętrznych podmiotów organizacji,

– **zasadę poparcia ze strony naczelnego kierownictwa –** wymagającą, aby kierownictwo postrzegało planowanie jako działanie merytoryczne, nie czysto formalne, oraz kształtowało taką kulturę organizacyjną, która sprzyjałaby działaniom związanym z rzetelnym planowaniem,

– **zasadę integracji planowania i kontroli,** zgodnie z którą planowanie musi być uzupełnione wdrożeniem planów oraz sprawdzeniem tego, czy i w jakim stopniu przynoszą one oczekiwane rezultaty.

Proces planowania jest procesem złożonym, wieloaspektowym, wymagającym kreatywności i składającym się z następujących po sobie etapów. W literaturze problemu można spotkać różny podział etapów i ich ilość, ale na ogół obejmują one takie grupy czynności, jak[12]:

– ustalenie celu lub celów planowanych do osiągnięcia,
– analizę i ocenę zagrożeń,

[10] W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011, s. 90.
[11] J. Koziński, *Planowanie jako funkcja zarządzania,* [w:] M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie,* Wrocław 2001, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we *Wrocławiu,* s. 120-121.
[12] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia – Zagrożenia – System*, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego, Kielce 2012, s. 113.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

- ocenę sił i środków możliwych do użycia,
- przyjęcie koncepcji działań,
- określenie zadań dla wyznaczonych sił i środków,
- przyjęcie zasad współdziałania oraz zabezpieczenia działań,
- opracowanie dokumentów planistycznych i ich uzgodnienie.

Wynikiem procesu planowania powinien być plan zawierający zbiór informacji sterujących wykonywaniem zadań przez poszczególne komórki organizacyjne, stąd też można wyróżnić funkcje, jakie spełnia[13]:

- ukierunkowującą działania członków organizacji,
- komunikującą sposoby działania i rozdysponowania zasobów,
- motywującą do wykonywania zadań w określonych terminach,
- wzorca, z którym porównuje się wyniki bieżącej i końcowej kontroli działania.

Planowanie w systemie zarządzania kryzysowego charakteryzuje się pewną specyfiką, która związana jest z jego strukturą organizacyjną systemu, zasadami jego funkcjonowania i założonymi celami. System zarządzania kryzysowego składa się z organów administracji publicznej tworzących podsystem kierowania oraz specjalistycznych służb, straży, inspekcji i organizacji pozarządowych podlegających różnym resortom, organom oraz instytucjom państwowym i realizującym swoje zadania w oparciu o zasady zawarte w obowiązujących ich ustawach, rozporządzeniach i innych branżowych dokumentach normatywnych. Jest to system wieloszczeblowy, zdecentralizowany, oparty na zasadzie jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności, prymatu układu terytorialnego, w którym układ resortowy pełni jedynie rolę pomocniczą. Elementy struktury organizacyjnej systemu są usytuowane hierarchicznie i połączone procedurami, zasadami działania oraz siecią wzajemnych relacji. System ten z wyjątkiem organu koordynacyjno-wykonawczego Rady Ministrów, jakim jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jest systemem nieetatowym. Celem systemu zarządzania kryzysowego jest niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej, a w wypadku jej wystąpienia podejmowanie skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat, zarówno ludzkich, jak i materialnych, środowiska oraz doprowadzenie przynajmniej do stanu sprzed sytuacji kryzysowej lub korzystniejszego ze względu na uwzględnienie wniosków dotyczących przyczyn powstania i przebiegu sytuacji kryzysowej.

Planowanie w systemie zarządzania kryzysowego związane jest z ochroną życia i zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska oraz określaniem sposobów realizacji tego celu. Celem tego planowania jest skoordynowanie działań elementów podsystemu kierowania i podmiotów wykonawczych poprzez określenie ich zadań, sposobów realizacji tych zadań, sił i środków wyznaczonych do ich, organizacji współdziałania oraz procedur i innych niezbędnych danych do osiągnięcia założonych celów. W ramach sytemu zarządzania kryzysowego proces planowania odbywa się w fazie przygotowania. Niezbędne jest, aby w procesie planowania przestrzegać następujących zasad[14]:

[13] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie w organizacji*, AON, Warszawa 2003, s. 9.

[14] Por. A. Sosnowski, Z. Zamiar, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2001, s. 192.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

1. Organizacja działań zarządzania kryzysowego powinna w maksymalnym stopniu pokrywać się z organizacją codziennej działalności danej społeczności. Chodzi o to, by w czasie kryzysu ludzie i organizacje wykonywali te same zadania, albo bardzo podobne, jak wykonywane na co dzień. Wtedy zadania te będą wykonywane dobrze.

2. Sytuacje kryzysowe powinny być „obsługiwane" na najniższym i najbliższym zdarzenia poziomie zarządzania. Plany powinny przewidywać uzupełnienie lokalnej reakcji przez wyższy poziom zarządzania kryzysowego, w razie takiej potrzeby.

3. Należy wykorzystywać i doceniać pomoc wolontariatu, organizacji pozarządowych, a także sektora prywatnego. Partnerstwo w zarządzaniu kryzysowym jest ważne na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego i we wszystkich jego fazach.

Planowanie w zarządzaniu kryzysowym dotyczy czynności podejmowanych w fazach zarządzania kryzysowego (faza zapobiegania i przygotowania) i jest określone jako „planowanie cywilne"[15]. W ustawowym brzmieniu „planowanie cywilne" to:

– całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,

– planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego[16].

Podkreślić należy, że ustawodawca pod pojęciem „planowanie cywilne" widzi szersze pojęcie „planowania" – nie tylko sam proces planistyczny, którego wynikiem jest dokument planistyczny, np. plan, ale również inne przedsięwzięcia przygotowawcze administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, np. organizację struktur zarządzania kryzysowego, utrzymywanie i aktualizację baz danych, monitorowanie zagrożeń czy szkolenie i koordynowanie systemu zarządzania kryzysowego. Ponadto w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym przedstawiono również pojęcie „cyklu planowania", pod którym należy „rozumieć okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie. Jednocześnie określono zadania, jakie mają być wykonane w ramach planowania cywilnego, do których zaliczono[17]:

1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;

[15] Pojęcia „planowanie cywilne" zawartego w polskim prawodawstwie nie należy mylić z „planowaniem cywilnym w NATO". Celem planowania cywilnego w NATO jest zbieranie, analiza i rozpowszechnianie informacji na temat narodowych planów wykorzystania zasobów cywilnych w sytuacjach kryzysowych, zgodnie z celami paktu. Planowanie cywilne umożliwia państwom członkowskim NATO oraz krajom partnerskim wzajemne wspieranie się w przygotowaniach i zmaganiach ze skutkami kryzysów, katastrof i konfliktów. Źródło: Obrona cywilna kraju, serwis informacyjny, *Planowanie cywilne w NATO,* http://www.ock.gov.pl/portal/ock/17/1/planowanie_cywilne_w_nato.html [dostęp: 05.08.2015].

[16] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 3, ust. 4.

[17] Ibidem, art. 4, ust. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;

6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

Jednocześnie w przedmiotowej ustawie realizację powyższych zadań uwarunkowano uwzględnieniem[18]:

1) zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej,
2) zapewnienia funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej,
3) zapewnienia ciągłego monitorowania zagrożeń,
4) racjonalnego gospodarowania siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych,
5) udzielania ludności pomocy w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych.

Z analizy zadań „planowania cywilnego" wynika, że ustawodawca niezwykle szeroko wyszedł poza rozumienie „planowania" jako podstawowej funkcji w zarządzaniu i uwzględnił zadania z obszaru funkcji „organizowanie", rozumianej jako podział zadań i zasobów organizacji (systemu) umożliwiający realizację uprzednio przygotowanych planów. Na podkreślenie zasługuje zadanie dotyczące zapewnienia spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami, których sporządzenie wynika z odrębnych przepisów (np. ustawy branżowe), co oznacza, że ustawodawca dąży do zapewnienia kompleksowości i ciągłości w zapewnieniu bezpieczeństwa oraz uniknięcia dublowania tych samych przedsięwzięć planistycznych. Ponadto powyższe zadania świadczą, że planowanie cywilne jest bardzo ważną częścią systemu zarządzania kryzysowego i przygotowuje organy administracji publicznej oraz podmioty wykonawcze do realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Wspomniana spójność planów zarządzania kryzysowego, ich kompatybilność oraz jednolitość jest osiągana poprzez system wydawania wytycznych, zaleceń, koordynacji ich opracowania, opiniowania przez organ opiniodawczo-doradczy na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego i jego zatwierdzania. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego jest opracowany na podstawie Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego, który jest tworzony przez ministerstwa i urzędy centralne (z uwzględnieniem danych zawartych w wykazach zagrożeń sporządzonych w województwach, powiatach i gminach), opiniowany przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego i przyjmowany przez Radę Ministrów. Minister właściwy do spraw wewnętrznych po uzgodnieniach z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wydaje wytyczne wojewodom do opracowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, które są opiniowane przez Wojewódzkie Zespoły Zarządzania Kryzysowego i następnie zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Wojewodowie wydają starostom zalecenia opracowania planów powiatowych, które następnie po opracowaniu i pozytywnym opiniowaniu przez Powiatowe Zespoły Zarządzania Kryzysowego są przez wojewodów zatwierdzane. Natomiast organom gmin zale-

[18] Ibidem, art. 4, ust. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

cenia wydają starostowie, opiniują Gminne Zespoły Zarządzania Kryzysowego, a następnie starostowie plany te zatwierdzają[19].

Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym dokumentami planistycznymi zapewniającymi realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego są:

- plany zarządzania kryzysowego,
- Raport o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego,
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.
- plany ochrony infrastruktury krytycznej.

Plan zarządzania kryzysowego powinien zawierać wszystkie niezbędne informacje, ujednolicone procedury zarządzania kryzysowego oraz projekt prowadzenia przyszłych działań, uwzględniający potencjalne uwarunkowania i przebieg sytuacji kryzysowej. Każdy plan powinien być skoordynowany pomiędzy poziomami systemu zarządzania, wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej oraz powinien być kompleksowy dla wszystkich rodzajów zagrożeń, które mogą wystąpić w określonym rejonie, a także powinien zapewnić możliwość działania we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Właściwie opracowany plan zarządzania kryzysowego każdego szczebla systemu powinien spełniać wymogi[20]:

- kompleksowości, polegający na uwzględnieniu wszystkich możliwych zagrożeń, które mogą wystąpić na danym obszarze, oraz ujęciu wszystkich podmiotów uczestniczących w przeciwdziałaniu, reagowaniu i likwidacji skutków,
- funkcjonalności, polegający na zapewnieniu przydatności planu we wszystkich sytuacjach kryzysowych oraz określeniu stałych funkcji podmiotów ratowniczych i pomocowych we wszystkich fazach reagowania kryzysowego,
- użytkowości, polegający na przyjęciu jednolitej struktury planów i formy dokumentów szczegółowych oraz zapewnieniu prostoty posługiwania się dokumentami planistycznymi w przypadku różnych zdarzeń.

Plany zarządzania kryzysowego sporządzane są na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego, począwszy od poziomu krajowego, gdzie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest odpowiedzialne za sporządzenie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, którego załącznikami funkcjonalnymi są plany zarządzania kryzysowego (można je nazwać branżowymi), opracowane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych, poprzez wojewódzkie, na powiatowych i gminnych kończąc. Układ planów zarządzania kryzysowego wszystkich poziomów jest sformalizowany, natomiast ich treści są odmienne w zależności od poziomu w systemie zarządzania kryzysowego, rodzaju występujących zagrożeń oraz specyfiki obszaru, którego plan dotyczy.

Plany są podstawowym dokumentem organizacyjno-funkcjonalnym, określającym zasady organizacji krajowego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego systemu zarządzania kryzysowego. Jednakże należy podkreślić, że w poszczególnych gminnych, powia-

[19] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia…*, s. 117, 119.
[20] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych,* AON, Warszawa 2007, s. 140.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

towych oraz wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego spotyka się różne zakresy odpowiedzialności i podziały zadań podmiotów wykonawczych, co jest skutkiem niejednolitej metodologii tworzenia planów zarządzania kryzysowego[21].

Cele planów zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach systemu należy rozpatrywać w ujęciu funkcjonalnym i przedmiotowym. W ujęciu funkcjonalnym celem planów zarządzania kryzysowego jest zapewnienie ludziom zamieszkującym na danym obszarze podstawowych warunków do ochrony przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej, oraz innych podobnych zagrożeń powodowanych siłami natury lub człowieka. Natomiast w ujęciu przedmiotowym celem planów jest zapewnienie systemowego, skoordynowanego i efektywnego reagowania na zdarzenia, które powodują lub mogą spowodować stan kryzysu, poprzez kierowanie działaniem wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej oraz innych osób prawnych i fizycznych w zakresie:

- zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia,
- zagrożenia środowiska i bezpieczeństwa państwa,
- utrzymania porządku publicznego[22].

Konstrukcja planów zarządzania kryzysowego składa się z następujących elementów:

1) planu głównego zawierającego:

a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,

b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,

c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;

2) zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:

a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,

b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,

c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,

d) współdziałanie między siłami uczestniczącymi w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej;

3) załączników funkcjonalnych planu głównego określających:

a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,

b) organizację łączności,

c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,

d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,

---

[21] M. Nepelski, *Współdziałanie, jako istotna płaszczyzna zarządzania kryzysowego*, [w:] *Podstawowe problemy bezpieczeństwa i edukacji dla bezpieczeństwa*, Ełk 2013, s. 112-113.

[22] Por. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 113-114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,

f) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,

g) organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,

h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,

i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód,

j) procedury uruchamiania rezerw państwowych,

k) wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego,

l) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej[23].

Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, nie rzadziej niż raz na dwa lata. Aktualizacja planów może nastąpić również wcześniej, zwłaszcza w przypadku: zmian aktów normatywnych, zmian w zestawieniu sił i środków planowanych do użycia w sytuacjach kryzysowych oraz w wykazie infrastruktury krytycznej, pojawienia się nowych zagrożeń, na podstawie wniosków z ćwiczeń, treningów i realnych działań dotyczących problematyki ujętej w planie, a zwłaszcza procedur i zasad współdziałania. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego z kierownikami jednostek organizacyjnych, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie. Natomiast plany zarządzania kryzysowego, opracowane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych, są uzgadniane z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Jednocześnie należy podkreślić, że każdy z podmiotów wykonawczych wydzielających siły i środki do rozwiązania sytuacji kryzysowej powinien opracować swój plan operacyjny, wynikający z obowiązujących go postanowień zawartych w planie zarządzania kryzysowego stosownego szczebla. Plan operacyjny powinien przetwarzać zadania ujęte w planie zarządzania kryzysowego w procedury, harmonogramy działania i powinien zawierać inne niezbędne dane do wykonania postawionych zadań.

Plany zarządzania kryzysowego są kluczowymi dokumentami zarządzania kryzysowego, pozwalającymi na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego i we wszystkich jego fazach przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym i likwidować ich skutki, m.in. poprzez optymalne zarządzanie dostępnymi siłami i środkami. Dlatego też w planach określone są procedury, zasady monitorowania zagrożeń i organizacji działań, zasady współdziałania pomiędzy uczestniczącymi podmiotami i koordynowania działań oraz zadania i zakresy odpowiedzialności osób funkcyjnych. Jednakże nawet najlepiej opracowany plan nie gwarantuje osiągnięcia założonych celów bez jego właściwej implementacji, przetestowania podczas szkoleń, treningów i ćwiczeń, a następnie wprowadzenia stosownych poprawek.

Dokumentem planistycznym opracowanym przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów i przygotowa-

[23] Por. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

nym na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego i innych planów zarządzania kryzysowego jest **Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego**. Raport zawiera wskazanie najważniejszych zagrożeń przez stworzenie mapy ryzyka, określenie celów strategicznych, określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia, wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych, programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw oraz wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych. Raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Za koordynację przygotowania Raportu odpowiada dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Istotnym obszarem w zarządzaniu kryzysowym jest **ochrona infrastruktury krytycznej,** a podstawy prawne planowania jej ochrony wynikają z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z przedmiotową ustawą infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Ponadto w obszarze odpowiedzialności zarządzania kryzysowego jest również tzw. europejska infrastruktura krytyczna, rozumiana jako systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, wyznaczone w systemach zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa oraz transportowych, w zakresie energii elektrycznej, ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałoby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie[24]. Dokumentami planistycznymi w systemie zarządzania kryzysowego dotyczącymi ochrony infrastruktury krytycznej są Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz plany ochrony infrastruktury krytycznej.

Celem **Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej** jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej zwłaszcza w zakresie: zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej, przygotowania na

[24] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590, z późn. zm.), art. 3, ust. 2, 2a.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną, reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej. Program określa: narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej, szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli. Program jest przygotowywany przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej i podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata[25].

Ustawowy obowiązek opracowania i wdrażania, stosownie do przewidywanych zagrożeń, **planów ochrony infrastruktury krytycznej** mają właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej. Układ planu ochrony infrastruktury krytycznej zawiera:

– dane ogólne obejmujące nazwę i lokalizację infrastruktury krytycznej, pozwalające zidentyfikować operatora infrastruktury krytycznej, zarządzającego przedsiębiorstwem w imieniu operatora infrastruktury krytycznej, osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej oraz osoby sporządzającej plan;

– dane infrastruktury krytycznej obejmujące: charakterystykę i podstawowe parametry techniczne, plan (mapę) z naniesieniem lokalizacji obiektów, instalacji lub systemu, oraz funkcjonalne połączenia z innymi obiektami, instalacjami, urządzeniami lub usługami;

– charakterystykę: zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz oceny ryzyka ich wystąpienia wraz z przewidywanymi scenariuszami rozwoju zdarzeń, zależności infrastruktury krytycznej od pozostałych systemów infrastruktury krytycznej oraz możliwości zakłócenia jej funkcjonowania w wyniku zakłóceń powstałych w pozostałych systemach infrastruktury krytycznej, zasobów własnych możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej oraz zasobów właściwych terytorialnie organów, możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej;

– zasadnicze warianty: działania w sytuacji zagrożenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej i odtwarzania infrastruktury krytycznej;

– zasady współpracy z właściwymi miejscowo: centrami zarządzania kryzysowego oraz organami administracji publicznej[26].

Plany ochrony infrastruktury krytycznej są uzgadniane w zakresach stosownie do kompetencji z właściwym terytorialnie wojewodą, komendantem wojewódzkim Pań-

[25] Ibidem, art. 5b.

[26] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83, poz. 542).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

stwowej Straży Pożarnej, komendantem wojewódzkim Policji, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego, wojewódzkim lekarzem weterynarii, państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, dyrektorem urzędu morskiego oraz ministrem lub kierownikiem urzędu centralnego, we właściwości którego znajduje się system, do którego została zaliczona infrastruktura krytyczna ujęta w planie. Plany są zatwierdzane przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ich aktualizacja odbywa się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na dwa lata[27].

Dla właściwie i sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego niezbędne jest poprawne opracowanie dokumentów planistycznych, ale nawet najlepsza realizacja tego zadania nie zapewni właściwej realizacji zadań zarządzania kryzysowego bez prawidłowego podejmowania decyzji podczas sytuacji kryzysowej.

1.2. Proces podejmowania decyzji podczas sytuacji kryzysowej

Zgodnie z teorią decyzje[28] powinny być rezultatem racjonalnego rozwiązania problemu z wykorzystaniem zebranej informacji i zgromadzonej wiedzy, na bazie zdobytych doświadczeń oraz reguł logiki i zdroworozsądkowej intuicji.

J.A.F. Stoner i Ch. Wankel podejmowanie decyzji określają jako ważny element planowania i definiują jako „opracowanie i wybór działania dla rozwiązania problemu"[29].

Podobnie R.W. Griffin podejmowanie decyzji określa jako „część procesu planowania obejmująca wybór trybu działania spośród zestawu dostępnych możliwości". Ocenia, że podejmowanie decyzji pomaga utrzymać sprawność zarządzania, dostarczając wskazówek do przyszłych działań. Natomiast proces podejmowania decyzji traktuje szerzej i określa jako „rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zidentyfikowanie alternatywnych możliwości, wybór „najlepszej" z nich i wprowadzenie jej w życie"[30].

Według K. Ficonia głównym celem procesu podejmowania decyzji jest stworzenie najdogodniejszych warunków do osiągnięcia zamierzonego celu w określonym czasie. Decyzje podejmowane są dla przyszłości, ale w oparciu o dane z przeszłości. Ocenia, że z natury procesu podejmowania decyzji wynika duża niepewność i niestabilność, co rodzi poczucie ryzyka i pewnych zagrożeń realizacji podjętych decyzji. Praktycznie każda realna sytuacja decyzyjna jest sytuacją niepewną i obarczoną mniejszym lub większym ryzykiem. Ryzyko jest tym większe, im bardziej zbiory przesłanek diagnostycznych i niezbędne dane są niepełne i niepewne. Najważniejsze więc jest, aby decydentom dostarczyć racjonalnych przesłanek (narzędzi) pozwalających zoptymalizować proces podejmowania decyzji, a tym samym ograniczyć ryzyko do poziomu minimalnego. Wymieniony autor słusznie uważa, że w procesie podejmowania decyzji należy uwzględnić coraz większą złożoność i nowoczesność środowiska. Dlatego też

[27] Ibidem.

[28] **Decyzja** to „celowy, nielosowy wybór jednego, z co najmniej dwóch alternatywnych rozwiązań danego problemu. Źródło: *Podstawy organizacji i zarządzania*, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa 2001, s. 145.

[29] J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 74.

[30] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 41, 268.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

proces podejmowania decyzji musi być obiektywnie i rzetelnie przygotowany, poprzedzony gruntowną analizą sytuacji decyzyjnej oraz dynamicznie pojawiających się wyzwań i różnych alternatyw decyzyjnych. Szczególnej uwagi wymaga weryfikacja zbioru informacji sytuacyjnej, poprawności wszelkich danych wejściowych, występujących w procedurach decyzyjnych[31].

Jednocześnie w aspekcie niepewności w podejmowaniu decyzji w zależności od okoliczności mówi się o różnych metodach, do których zalicza się:

– **programowanie równoległe** polegające na realizowaniu jednocześnie więcej niż jednego scenariusza, dopóki jeden z nich nie okaże się lepszy,

– **najgorszy przypadek uwzględniający wszystkie uwarunkowania,** w metodzie której decyzja wyboru wariantu jest poprzedzana analizą wariantu uwzględniającego wystąpienie najgorszych z możliwych do przewidzenia warunków,

– **ekstrapolowanie trendów i najbardziej prawdopodobnych zdarzeń w przyszłości** to najbardziej popularna metoda polegająca na prognozowaniu przyszłości z uwzględnieniem rozwiązania problemu niepewności,

– **planowanie bazujące na przypuszczeniach,** w którym planowanie uwzględnia problem niepewności poprzez określanie w przypuszczalnych „miejsc wrażliwych" i sposobów odpowiednich działań służących do sprawdzania i kompensowania niepowodzeń (strat) w tych „miejscach",

– **strategie i wizje** to metoda przejścia od planowania zorientowanego na efekty działań do programowania zorientowanego na środki i sposoby realizacji celów, w której wizja jako istota zamiaru i celu działania może stanowić podstawę rozwiązania większości problemów związanych z niepewnością poprzez uznanie jej jako nieodnoszącej się do sprawy lub nieistotnej z punktu widzenia konsekwencji dokładnie sformułowanego celu i zamiaru działania[32].

W literaturze problemu można spotkać różnorodne układy procesu podejmowania decyzji. Według R.W. Griffina etapami podejmowania decyzji są: rozpoznanie i zdefiniowanie sytuacji decyzyjnej, identyfikacja wariantów z uwzględnieniem założenia, że im ważniejsza decyzja, tym więcej wariantów należy podać, ocena wariantów z punktu widzenia jego wykonalności, wystarczalności i następstw, jakie może przynieść, wybór najlepszego wariantu, wdrożenie wybranego wariantu do realizacji oraz obserwacja wyników i ocena wybranego wariantu[33].

Natomiast A. Czermiński i J. Trzcieniecki[34] uważają, że proces podejmowania decyzji obejmuje etapy: ustalenia problemu, zebrania informacji, określenia możliwości uzyskania stosownego sprecyzowania kryterium decyzji i wybór optymalnej decyzji.

K. Ficoń proces podejmowania decyzji określa jako realizowanie uporządkowanej sekwencji myślowej, ukierunkowanej na znalezienie zadowalającego rozwiązania w skończonym czasie i dzieli ten proces na fazy:

---

[31] K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Wydawnictwo BEL Studio, Warszawa 2007, s. 153-155.

[32] C.H. Builder, J.A. Dewar, *A Time for Planning? If Not Now, When?,* „Parameters", JS Army War College Quarterly, Summer 1994, podaję za: P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 221, 222.

[33] R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania…*, s. 274.

[34] A. Czermiński, J. Trzcieniecki, *Elementy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1974, s. 74.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

– sformułowania problemu i zdefiniowania przestrzeni decyzyjnej oraz przygotowania niezbędnej wiedzy, procedur i metod do rozpoczęcia analizowania sytuacji decyzyjnej,

– identyfikacji sytuacji decyzyjnej, obejmującej: rozpoznanie i opisanie problemu, ustalenie przyczyn i potrzeby podjęcia decyzji, zgromadzenie danych wejściowych,

– przygotowania zbioru dopuszczalnych decyzji, zawierających ustalenie warunków i ograniczeń sytuacji decyzyjnej, określenie funkcji kryterium jako wskaźnika jakości decyzji, wypracowanie procedury podejmowania decyzji, generowanie zbioru dopuszczalnych rozwiązań problemu i szacowanie ryzyka poszczególnych decyzji,

– podjęcia decyzji i wybór ze zbioru dopuszczalnych decyzji, według przyjętej funkcji kryterium, jednego lub kilku wariantów rozwiązania i skierowanie go do realizacji,

– realizacji decyzji, po uprzednim przygotowaniu środowiska do jej wdrożenia oraz zabezpieczeniu niezbędnych zasobów i środków, a także kontrola wykonawstwa decyzji i ocena efektów jej funkcjonowania w określonych warunkach realizacyjnych[35].

Pomimo że w analizowanych układach procesu podejmowania decyzji istnieją rozbieżności dotyczące faz, etapów i czynności wykonywanych w ich ramach, należy podkreślić, że wszystkie prezentują logiczny ciąg działań realizowanych w określonym czasie oraz odpowiedniej chronologii i prowadzących do wyboru optymalnej decyzji.

Podejmowanie decyzji podczas sytuacji kryzysowej w ramach systemu zarządzania kryzysowego polega na wyborze optymalnego rozwiązania zapewniającego skuteczne wykorzystanie sił i środków pozostających w dyspozycji danego poziomu systemu, w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia oraz środowiska. To podejmowanie decyzji charakteryzuje się pewną specyfiką, która wynika z struktury organizacyjnej i przeznaczenia systemu zarządzania kryzysowego oraz istoty sytuacji kryzysowej.

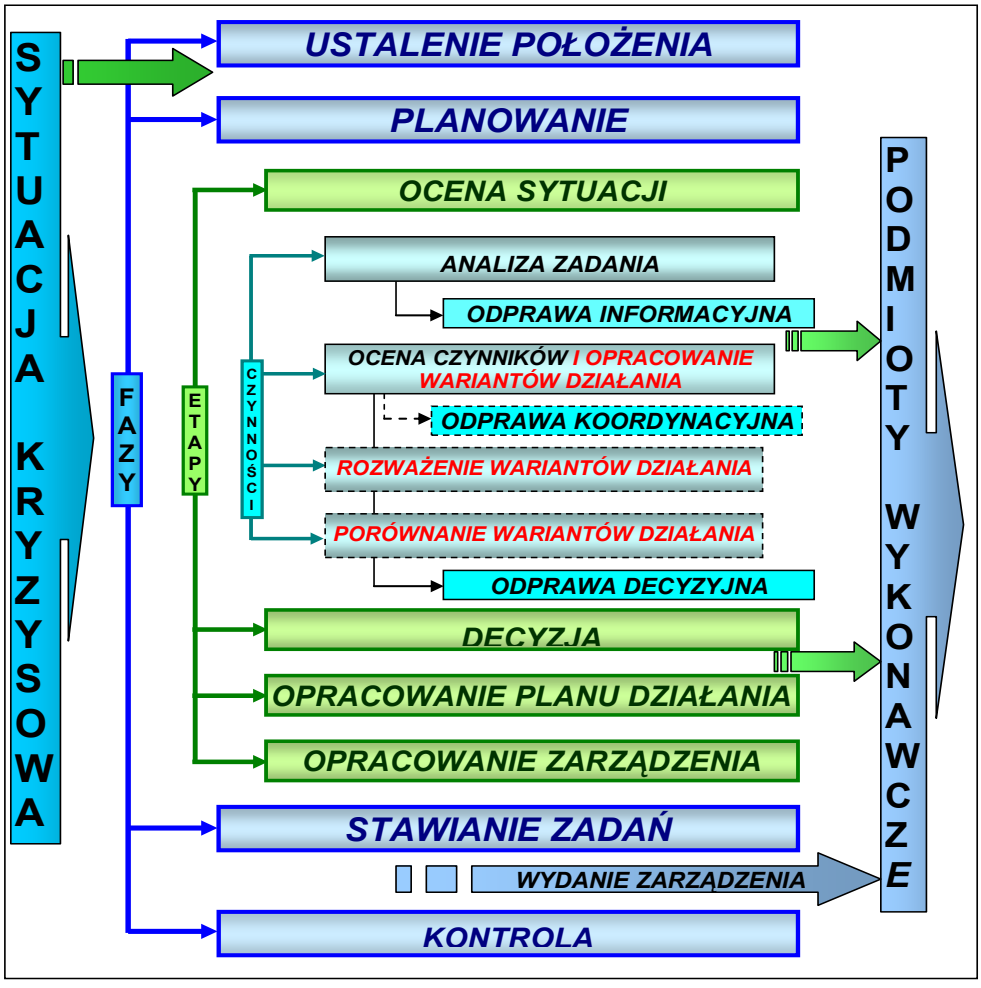
Specyfika systemu zarządzania kryzysowego wynika z jego skomplikowanego „aparatu" składającego się z wielu elementów, które na co dzień realizują swoje ustawowe zadania w ramach odrębnych podległości, a jedynie w sytuacji kryzysowej stanowią zorganizowaną całość. Jest to system ukierunkowany na zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, a w wypadku jej wystąpienia przygotowany do podejmowania skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat, zarówno ludzkich, jak i materialnych oraz doprowadzenia przynajmniej do stanu sprzed sytuacji kryzysowej. W systemie zarządzania kryzysowego proces podejmowania decyzji podczas sytuacji kryzysowej odbywa się na każdym poziomie tego systemu. Jest realizowany w fazie reagowania, ale podczas tego procesu oprócz czynników wynikających z aktualnego przebiegu sytuacji kryzysowej uwzględnia się dane z opracowanych planów zarządzania kryzysowego, a zwłaszcza dotyczące zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego, sił i środków planowanych do wykorzystania w danej sytuacji kryzysowej, opracowanych procedur reagowania kryzysowego i realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Dokładność planowania i realizacja faz tego planowania oraz czynności w ich ramach w procesie podejmowania decyzji podczas sytuacji kryzysowej uzależniona jest od czasu, jaki planiści mogą przeznaczyć na reali-

[35] Por. K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania…*, s. 153-155.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

zację tego procesu, który zazwyczaj jest ograniczony, a wczesne podjęcie działań zwiększa możliwości przeciwdziałania sytuacji kryzysowej i zmniejszenie strat. Ograniczenia czasowe mogą wymuszać równoległą realizację pewnych przedsięwzięć procesu podejmowania decyzji w zaplanowanym przedziale czasowym.

W zarządzaniu kryzysowym mamy do czynienia z sytuacją kryzysową, której cechami charakterystycznymi m.in. są: zaskoczenie, presja czasu, niewystarczająca ilość oraz niepewność informacji, utrata kontroli nad sytuacją, pojawienie się paniki, nieprzewidywalność. Podejmowanie decyzji w sytuacji kryzysowej może charakteryzować się brakiem istotnych informacji, a posiadane informacje mogą być niepewne lub niepotwierdzone, trudnością w ocenie skutków podjętych decyzji, a ponadto decyzje są podejmowane zazwyczaj pod presją czasu.



Rysunek 1.1. Układ procesu podejmowania decyzji
Źródło: opracowanie własne na postawie: E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 113.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

Decyzję w systemie zarządzania kryzysowego podejmuje decydent określonego poziomu systemu na podstawie wypracowanych propozycji przez organ opiniodawczo-doradczy. W procesie wypracowania decyzji uczestniczy również organ koordynacyjno-wykonawczy, głównie w zakresie przygotowania określonych danych, informacji oraz wykonania prac planistycznych i organizacyjnych. Podejmowanie decyzji można określić jako ciąg czynności prowadzących do wyboru optymalnego rozwiązania, które łączą się w fazy, etapy i czynności procesu decyzyjnego. W literaturze przedmiotu można spotkać różnorodny układ procesu podejmowania decyzji, jednakże optymalny wydaje się wariant składający się z czterech faz:

- identyfikacji sytuacji kryzysowej – ustalenie położenia,
- planowania,
- stawiania zadań,
- kontroli implementacji podjętej decyzji (rys. 1.1.).

Faza identyfikacja sytuacji kryzysowej – ustalenie położenia rozpoczyna się z chwilą otrzymania informacji dotyczącej potencjalnego zagrożenia. Celem tej fazy jest stworzenie decydentowi w systemie zarządzania kryzysowego (Radzie Ministrów, ministrowi kierującemu działem administracji rządowej i kierownikowi urzędu centralnego, wojewodzie, staroście, wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi) maksymalnie przejrzystego obrazu sytuacji kryzysowej, na podstawie którego z uwzględnieniem możliwości posiadanych sił i środków może on podjąć decyzję, postawić zadania i kierować podmiotami wykonawczymi oraz komórkami organizacyjnymi swego urzędu (departamentami, wydziałami, referatami itp.).

Istotą fazy identyfikacja sytuacji kryzysowej – ustalenie położenia jest pozyskanie informacji dotyczących aktualnej sytuacji, informacji pozwalających określić: źródło i rodzaj zagrożenia, jego zasięg, skalę, czas oddziaływania, prawdopodobne skutki, a więc poziom szkód w mieniu, środowisku, zagrożenia dla życia, zdrowia ludzkiego czy utrzymania porządku publicznego i inne niezbędne dane, które umożliwią dalszą realizację procesu podejmowania decyzji. Dla podjęcia decyzji niezbędna jest również prognoza rozwoju sytuacji kryzysowej. Istotne jest również pozyskanie informacji precyzujących aktualny stan sił i środków możliwych do użycia na danym poziomie systemu zarządzania kryzysowego.

W trakcie identyfikacji sytuacji kryzysowej – ustalenie położenia – analizowane są trzy rodzaje informacji: informacje posiadane (własne), informacje wpływające oraz informacje zdobywane i pozyskiwane z innych źródeł. Informacje posiadane pochodzą z dokumentów planistycznych, normatywnych oraz baz danych przygotowanych zawczasu. Informacje wpływające pochodzą z meldunków sytuacyjnych, komunikatów, zarządzeń bieżących oraz innych źródeł (np. od obywateli, ze środków masowego przekazu). Informacje zdobywane i pozyskiwane z innych źródeł pochodzą z rozpoznania specjalistycznego, rekonesansów oraz wymiany informacji. Analizowane informacje są weryfikowane i zakłada się, że informacja jest wiarygodna, jeżeli pochodzi z co najmniej dwóch niezależnych źródeł[36].

[36] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 113.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

Uzyskiwane informacje są zbierane, gromadzone, porządkowane, porównywane, oceniane i weryfikowane, a w konsekwencji wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji. Kluczowe informacje uzyskane na tym etapie powinny być nanoszone na mapę sytuacyjną (plan sytuacyjny) lub odzwierciedlane w ramach informatycznego systemu wspomagania decyzyjnego. Aktualizację mapy sytuacyjnej czy danych systemu informatycznego należy prowadzić systematycznie i na bieżąco, również po zakończeniu procesu podejmowania decyzji, podczas prowadzenia działań reagowania kryzysowego, co jest niezbędne ze względu na dynamikę zmian w przebiegu sytuacji kryzysowej, zmian w położeniu podmiotów wykonawczych uczestniczących w reagowaniu kryzysowym. Takie działanie pozwala na posiadanie aktualnego stanu przebiegu sytuacji kryzysowej oraz działań reagowania kryzysowego.

W **fazie „planowanie"** dokładnym analizom i ocenom podlega sytuacja kryzysowa oraz wszystkie czynniki wpływające na jego wykonanie. W tej fazie powstają warianty działania, które następnie są szczegółowo rozważane i porównywane w celu stworzenia decydentowi jak najlepszych warunków do podjęcia decyzji. Fazę tę zazwyczaj dzieli się na cztery następujące po sobie etapy, do których zalicza się[37]:

- ocenę sytuacji kryzysowej,
- podjęcie decyzji i sprecyzowanie zamiaru,
- opracowanie planu działania,
- opracowanie dokumentów dyrektywnych (rozporządzeń, zarządzeń, decyzji administracyjnych) dla podległych i podporządkowanych podmiotów (jednostek) wykonawczych.

Pierwszym etapem fazy „planowanie" jest **ocena sytuacji kryzysowej;** ma ona na celu: zrozumienie zadania wynikającego z zagrożenia lub sytuacji kryzysowej albo zadania otrzymanego od organu nadrzędnego, szczegółową ocenę czynników mających wpływ na wykonanie zadania, opracowanie, rozważenie i porównanie wariantów działania, a w konsekwencji przygotowanie decydentowi warunków do podjęcia decyzji i sprecyzowania zamiaru. Ocena sytuacji składa się z następujących czynności, których granice są dość płynne i przeplatają się wzajemnie[38]:

- analizy zadania,
- informowania operacyjnego,
- oceny czynników wpływających na wykonanie zadania,
- opracowania wariantów działania,
- odpraw koordynacyjnych,
- rozważenia i porównania wariantów działania.

Analiza zadania (sytuacji kryzysowej) prowadzona przez zespół zarządzania kryzysowego polega na zrozumieniu tej sytuacji kryzysowej, zdefiniowaniu celu działania oraz określeniu wstępnych zadań dla podmiotów wykonawczych. Podczas analizy sytuacji kryzysowej należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- jaki jest stan sytuacji kryzysowej i jakie zagrożenie niesie dla ludzi, mienia oraz środowiska?

[37] Ibidem, s. 116 -118.
[38] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia…*, s. 129.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

– jakie są możliwości i stan sił i środków pozostających w dyspozycji danego poziomu systemu w świetle zaistniałej sytuacji kryzysowej?

– jakie zadania muszą wykonać podmioty wykonawcze w celu opanowania sytuacji kryzysowej? w jaki sposób zapewnić koordynację działań i organizację współdziałania podmiotów wykonawczych?

Analizę zadania może również przeprowadzić decydent osobiście lub dopraszając wybrane grono osób funkcyjnych czy ekspertów. Bez względu na sposób przeprowadzenia analizy zadania wnioski z niej wynikające powinny być przedstawione podczas odprawy informacyjnej.

Celem **informowania operacyjnego** podczas odprawy informacyjnej jest przekazanie członkom zespołu zarządzania kryzysowego dwóch grup informacji. Grupę pierwszą stanowią wnioski z ustalenia położenia i analizy zadania, które powinny być przedstawione w formie wytycznych i winny zawierać: zadanie do wykonania, myśl przewodnią decydenta[39], zadania wstępne dla szefów (kierowników) komórek i zespołów funkcjonalno-zadaniowych centrum zarządzania kryzysowego i instytucji uczestniczących w działaniach reagowania kryzysowego (w formie *zarządzeń wstępnych i przygotowawczych*). Grupa druga dotyczy organizacji pracy zespołu zarządzania kryzysowego, którą ustala szef zespołu. Zwykle wytyczne te zawierają: myśl przewodnią, główne zadania, na których powinna się skupić praca zespołu, czas zakończenia oceny sytuacji i termin przeprowadzenia odprawy decyzyjnej, czas postawienia zadań podmiotom wykonawczym, kryteria do porównania wariantów działania. Ponadto podczas odprawy informacyjnej celowe jest zapoznanie osób funkcyjnych z kalkulacją (podziałem) czasu, w celu uporządkowania organizacji pracy nad wypracowaniem decyzji i wskazanie osobom funkcyjnym centrum zarządzania kryzysowego czasu realizacji węzłowych przedsięwzięć wynikających z przyjętego „harmonogramu”[40].

Ocena czynników wpływających na wykonanie zadania ma na celu zidentyfikowanie i szczegółowe rozpatrzenie determinantów, które będą warunkować sposób realizacji zadań reagowania kryzysowego oraz ustalenie realnych (zwykle 2-3) wariantów działania (kolejności i sposobu wykonania zadania). Ocena dotyczy:

– zagrożenia, jego ewolucji, źródeł, charakteru, zasięgu przestrzennego, a także skutków, a więc wpływu na ludność, środowisko oraz infrastrukturę,

– posiadanych sił i środków, możliwości wykonawczych podległych jednostek oraz sił wydzielonych do dyspozycji przez organ nadrzędny oraz sąsiednie jednostki administracyjne,

– środowiska, szczególnie warunków terenowych i atmosferycznych, infrastruktury technicznej i społecznej,

– innych czynników mających wpływ na sposób wykonania zadania w ramach re-

[39] **Myśl przewodnia decydenta** jest krótkim, syntetycznym, zrozumiałym dla wszystkich przedstawieniem tego, co przewidziane do użycia siły i środki powinny zrobić, aby wykonać zadanie. Powinna uwzględniać wszelkie uwarunkowania sytuacji kryzysowej oraz jej przewidywany stan końcowy i musi być ujęta w każdym zarządzeniu (stawianym zadaniu). Nie może zawierać sposobu realizacji zadania do wykonania. Myśl przewodnia zawiera: cel działania, zadania (warunki) do wykonania (spełnienia) oraz opis przewidywanego stanu końcowego.

[40] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia…*, s. 130-131.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

agowania kryzysowego (np. takich jak: czas realizacji zadania, stan budżetu, zakres pomocy międzynarodowej i krajowych organizacji pozarządowych)[41].

Na podstawie wniosków z analizy zadania i oceny czynników wpływających na wykonanie zadania **opracowywane są warianty działania.** Warianty działania różnią się pomiędzy sobą, są to odmienne sposoby wykonania zadania, wraz z wadami i zaletami, które umożliwią podjęcie decyzji organowi decyzyjnemu. Warianty działania powinny zawierać takie dane, jak: cel działania, sposób osiągnięcia celu wraz z podziałem na kolejne etapy, główny wysiłek prowadzonych działań, podział sił i środków, wstępne określenie wad i zalet proponowanego rozwiązania oraz sposób kierowania działaniami. W wyniku przygotowania wariantów działania wszystkie podmioty wykonawcze powinny posiadać wiedzę, co mają realizować, gdzie, kiedy i w jakim celu[42]. W celu bieżącej koordynacji wypracowania wariantów działania, doprecyzowania zadań, podania dodatkowych informacji i terminów, a także w celu uwzględnienia uwag i spostrzeżeń decydenta celowe jest zorganizowanie **odprawy koordynacyjnej** dla kierowników komórek i zespołów funkcjonalnych i innych niezbędnych osób funkcyjnych.

Rozważenie wariantów działania ma na celu ustalenie słabych i mocnych stron każdego z opracowanych wariantów działania w konfrontacji z realnymi i prognozowanymi skutkami zagrożeń. W realizacji tej czynności powinni uczestniczyć zarówno planujący członkowie zespołu zarządzania kryzysowego, jak i przedstawiciele podmiotów wykonawczych. Czynność ta jest jednak czasochłonna, dlatego nie zawsze istnieje możliwość jej przeprowadzenia, zwłaszcza w przypadku dużej dynamiki rozwoju sytuacji kryzysowej. W przedsięwzięciu tym powinien wziąć udział odpowiedzialny za planowanie doraźne członek zespołu zarządzania kryzysowego oraz odpowiedzialne organy za wszystkie elementy i instytucje biorące udział w przedsięwzięciach określonych w wariancie działania.

Porównanie wariantów działania w oparciu o kryteria podane podczas odprawy informacyjnej ma na celu wyłonienie lepszego wariantu, który będzie rekomendowany decydentowi. Czynność tę realizuje się, uwzględniając wszystkie wnioski z rozważenia wariantów działania. Organizatorem porównania wariantów jest szef zespołu zarządzania kryzysowego, który określa metodę porównania i zazwyczaj jest to metoda wad i zalet, głosowania lub kryteriów. Porównanie wariantów działania metodą wad i zalet polega na wskazaniu optymalnego wariantu przy uwzględnieniu doświadczenia członków zespołu zarządzania kryzysowego. W tym wariancie każdy z członków zespołu zarządzania kryzysowego lub ekspert uzasadniają swój wybór, wskazując wariant według ich oceny lepszy, i suma tych wskazań wyłania wariant rekomendowany. Natomiast metodę głosowania stosuje się w przypadku braku czasu, a jej istotą jest przeprowadzenie głosowania, podczas którego członkowie zespołu zarządzania kryzysowego oddają jeden głos, bez potrzeby uzasadniania swojego wskazania. Metoda kryteriów jest metodą najbardziej czasochłonną i polega na ocenie każdego wariantu działania pod względem przedstawionych podczas odprawy

[41] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 116-117.

[42] D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (*red.)*, *Zarządzanie kryzysowe,* AON, Warszawa 2013, s. 49.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

informacyjnej kryteriów. Służy do tego celu tabela kryteriów, w której wypisuje się kryteria, a następnie przypisuje im poszczególne wagi, a suma iloczynów pozwala na ocenę punktową wariantów. Wariant o najwyższej punktacji staje się wariantem rekomendowanym[43].

Drugim etapem fazy „planowanie" jest **podjęcie decyzji i sprecyzowanie zamiaru** przez decydenta, które mają miejsce na odprawie decyzyjnej. Zwykle odbywa się to przez wybór jednego z wariantów działania zaproponowanego przez zespół zarządzania kryzysowego. Może się zdarzyć, że decydent np. na bazie własnego doświadczenia lub szerszej wiedzy dotyczącej sytuacji kryzysowej podejmie decyzję, która jest kompilacją dwóch wariantów lub uzupełnieniem wariantu preferowanego. Na bazie wybranego wariantu działania decydent ogłasza **zamiar działania.** Zamiar ten ogłasza na koniec **odprawy decyzyjnej**, udzielając w razie potrzeby dodatkowych wytycznych do dalszej pracy. Podczas ogłaszania powinien być on zanotowany przez wyznaczoną osobę funkcyjną, sprawdzony przez decydenta, a następnie będzie stanowił podstawę do sporządzenia zarządzeń i innych dokumentów zadaniowych. Zamiar działania powinien obejmować[44]:

- myśl przewodnią,
- sposób wykonania zadań z podziałem na fazy reagowania kryzysowego, w tym punkt ciężkości (decydujący o powodzeniu),
- podział sił oraz środków i zadań do wykonania,
- priorytety wykorzystania sił i środków wsparcia i zabezpieczenia działań,
- organizację współdziałania,
- organizację kierowania działaniami (akcją, operacją).

Decyzja jest odzwierciedleniem woli decydenta dotyczącej prowadzenia działań (akcji, operacji) w określony sposób, natomiast *zamiar działania* jest opisem sposobu wykonania zadań i tego co w rezultacie ma być osiągnięte.

Trzecim etapem fazy „planowanie" jest **opracowanie planu działania** lub dokonanie korekty już posiadanego takiego planu. Plan ten przedstawiany jest w formie graficznej wraz z niezbędnymi załącznikami. Zwykle zawiera trzy grupy informacji:

- informacje dyrektywne (narzucone przez organ nadrzędny),
- informacje sytuacyjne (sytuacja na administrowanym obszarze),
- informacje decyzyjne (wynikające z decyzji i zamiaru, odpowiadające na pytania: *kto?, co?, gdzie?, kiedy?* i *w jakim celu?)* .

Informacje graficzne powinny być uzupełnione informacjami opisowymi, w postaci odnośników, tabel, zestawień, wykresów, sygnałów itp.

Czwarty etap fazy „planowanie", jakim jest **opracowanie rozporządzeń, zarządzeń, decyzji administracyjnych** (dokumentów zadaniowych), polega na pisemnym opracowaniu zadań dla poszczególnych podmiotów wykonawczych zaangażowanych w reagowaniu kryzysowym i stanowi końcowy etap planowania. Rodzaj i forma tych dokumentów wynikają z zasad tworzenia norm prawnych obowiązujących w administracji publicznej. Ponadto przedmiotowe dokumenty mogą być uzupełnione graficznymi i tek-

[43] Ibidem, s. 50.
[44] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia…*, s. 132.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

stowymi załącznikami. Właściwie opracowane dokumenty zadaniowe powinny być krótkie, syntetyczne i zrozumiałe. Decydent określa w nich podległym kierownikom komórek organizacyjno-funkcjonalnych oraz szefom (komendantom) służb, inspekcji i straży wydzielonych do udziału w działaniach reagowania co i kiedy mają wykonać, nie precyzuje natomiast jak mają to wykonać.

Faza decyzyjna „stawianie zadań" ma na celu doprowadzenie do podmiotów wykonawczych zadań wynikających z przyjętego zamiaru działań. Często, zwłaszcza ze względów czasowych, stawianie zadań decydent realizuje pod koniec odprawy decyzyjnej kiedy ustnie stawia zadania obecnym podmiotom wykonawczym. Postawienie zadań może również być realizowane przez środki łączności. Zawsze jednak musi być potwierdzone dokumentem dyrektywnym i adnotowane w *Dzienniku działań* centrum zarządzania kryzysowego. Zazwyczaj faza decyzyjna „stawianie zadań" rozpoczyna się po zakończeniu opracowania pełnego zarządzenia wraz z załącznikami i uzupełnieniami. Jednak w większości sytuacji, w celu przygotowania wykonawców do realizacji czekających ich zadań, celowym jest opracowanie i przesłanie im zarządzeń wstępnych, co spowoduje, że faza ta rozpocznie się nieco wcześniej, ale da wykonawcom więcej czasu na planowanie i organizację zadań.

Sposób postawienia zadań może być różny i będzie zależał od konkretnej sytuacji i posiadanego czasu. Najlepszym sposobem przekazywania zadań podmiotom wykonawczym jest osobiste ich przekazanie przez decydenta. Ma to zazwyczaj miejsce podczas specjalnej odprawy, której celem jest postawienie zadań oraz koordynacja działań między poszczególnymi podmiotami wykonawczymi. Zadania mogą być przekazywane przez łączników, kurierów lub przy wykorzystaniu technicznych środków łączności. Postawienie zadań ustnie lub przy wykorzystaniu technicznych środków łączności musi być potwierdzone pisemnym dokumentem dyrektywnym i odnotowane w *Dzienniku działań* centrum zarządzania kryzysowego.

Faza decyzyjna „kontrola" jest ostatnią fazą w procesie podejmowania decyzji i ma na celu sprawdzenie efektów podjętych działań. Faza ta zapewnia również ciągłość procesu decyzyjnego, gdyż jej rezultaty stanowią podstawę do uaktualnienia posiadanych danych o sytuacji i realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Kontrola realizowana jest przez: ustanowienie elementów zarządzania i koordynacji działań; organizację synchronizacji działań; monitorowanie sytuacji. W przypadku rozbieżności pomiędzy stanem rzeczywistym a zaplanowanym wprowadzane są korekty do przyjętego planu działania, a następnie wdrażane do realizacji.

Ustanowienie elementów zarządzania jest realizowane poprzez jednoznaczne ustalenie relacji i wyraźny podział odpowiedzialności pomiędzy podsystemem kierowania określonego szczebla oraz podmiotami wykonawczymi, a także podległymi podsystemami kierowania niższego szczebla. Może dotyczyć np. obiegu informacji czy systemu meldunkowego. **Koordynacja działań** ma na celu zespolenie działania podmiotów wykonawczych w aspekcie osiągnięcia głównego celu działania w określonym czasie i obszarze odpowiedzialności oraz w określony sposób. Uprawnienia koordynacyjne posiada organ decyzyjny każdego szczebla systemu, w określonym zakresie Rządowe Centrum Bezpie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362

czeństwa a ponadto Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego posiada kompetencje doradcze w zakresie koordynacji działań.

Jednym z ważniejszych przedsięwzięć fazy kontroli jest **synchronizacja działań**, czyli koordynowanie wysiłku organów i podległych im jednostek organizacyjnych w czasie i w przestrzeni. Jej istota polega na harmonijnej realizacji zadań cząstkowych wykonywanych w ramach organów dla osiągnięcia celu działania organu nadrzędnego. Każdy decydent po wydaniu zarządzenia i postawieniu zadań podległym jednostkom organizacyjnym powinien zorganizować odprawę, w ramach której zsynchronizuje działanie wszystkich elementów uczestniczących w realizacji zadania. W **odprawie synchronizacyjnej** uczestniczą wszyscy kierownicy komórek organizacyjno-funkcjonalnych oraz szefowie (komendanci) służb, inspekcji i straży wydzielonych do udziału w działaniach reagowania kryzysowego. Wynikiem przeprowadzonej synchronizacji jest skoordynowane działanie wszystkich elementów uczestniczących w realizacji zadania w odniesieniu do: potencjalnego przebiegu sytuacji kryzysowej, zadań, czasu i przestrzeni w ramach opracowanej koncepcji (planu) działania[45].

Szczególnie ważne dla zapewnienia prawidłowego przebiegu fazy kontroli jest monitorowanie sytuacji, obejmujące całokształt przedsięwzięć zapewniających możliwość porównania stanu zaplanowanego ze stanem rzeczywistym. Do zasadniczych sposobów uzyskiwania informacji niezbędnych do sprawnego i ciągłego monitorowania sytuacji zalicza się:

- zbieranie meldunków (sprawozdań) od podległych jednostek organizacyjnych,
- wizyty decydenta w podległych jednostkach organizacyjnych,
- wysyłanie (grup) zespołów kontrolnych.

Monitorowana sytuacja stanowi podstawę do stwierdzenia, czy różnice te wymagają podjęcia dodatkowych działań dyscyplinujących i koordynujących. Jeśli dodatkowe czynności nie są niezbędne, organy kontynuują swoje standardowe działania – to znaczy realizują wcześniej ustalony plan. Jeżeli zmiany są konieczne, kierownik organu ustala, jakie czynności (decyzje) należy podjąć. Po identyfikacji przekazywane są one do podległych jednostek organizacyjnych za pomocą dodatkowych zarządzeń[46].

Podsumowując, należy podkreślić, że dla właściwie i sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego niezbędne są odpowiednie struktury organizacyjne, procedury czy poprawne opracowanie dokumentów planistycznych, ale nawet najlepsza realizacja tych zadań nie zapewni właściwej realizacji zadań zarządzania kryzysowego bez profesjonalnie przygotowanych zasobów osobowych zarządzania kryzysowego, prawidłowego podejmowania decyzji podczas sytuacji kryzysowej i doskonalenia elementów systemu zarządzania kryzysowego. Ważnym elementem przygotowanych zasobów osobowych zarządzania kryzysowego jest szkolenie, a zwłaszcza gry decyzyjne, których użycie jest celowe w szczególności przy opracowaniu wariantów działania, szczególnie w warunkach ryzyka i niepewności.

[45] Por. *Poradnik metodyczny*, zalecony do użytku przez Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŚUW, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, s. 14.
[46] Por. ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9415073A34323362